

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

STEPHANE ALINNE DOS SANTOS

COORDENAÇÃO DE POLÍTICA ECONÔMICA NO BRASIL E PROGRAMAÇÃO
ORÇAMENTÁRIA: O QUE HÁ NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

CURITIBA
2014

STEPHANE ALINNE DOS SANTOS

COORDENAÇÃO DE POLÍTICA ECONÔMICA NO BRASIL E PROGRAMAÇÃO
ORÇAMENTÁRIA: O QUE HÁ NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof..Jose Guilherme Vieira

CURITIBA
2014

TERMO DE APROVAÇÃO

STEPHANE ALINNE DOS SANTOS

COORDENAÇÃO DE POLÍTICA ECONÔMICA NO BRASIL E PROGRAMAÇÃO
ORÇAMENTÁRIA: O QUE HÁ NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Jose Guilherme Vieira
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná

Prof. ou Prof^a. Fernando Motta
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná

Prof. ou Prof^a. Fabiano
Setor de Ciências Sociais Aplicadas
Universidade Federal do Paraná

Curitiba, dezembro de 2014

Dedico esse trabalho a meus filhos Vinicius e Pedro, por eles que estou me esforçando para propiciar, mais que boas condições de vida, um exemplo de que devemos acreditar em nossos sonhos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pelo dom da vida e sabedoria, agradeço a minha família que me apoiou em especial a minha mãe, aos professores que acreditaram ser possível e aos colegas e amigos que me apoiaram e compartilharam de alguns dos meus desafios.

“Quando o homem aprender a respeitar até o menor ser da criação seja animal ou vegetal, ninguém precisará ensiná-lo a amar seus semelhantes” Albert Schweitzer

RESUMO

Num contexto de descontrole fiscal foi implantada no Brasil, ano 2000, a Lei de Responsabilidade fiscal, com o objetivo da responsabilidade e transparência na gestão das receitas e despesas dos orçamentos dos entes federativos. O trabalho a seguir procura evidenciar a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal com relação à coordenação entre política fiscal e monetária. A aplicação de coordenação na LRF evidencia a articulação das políticas para controle das contas públicas e sua possibilidade de atingir instrumentos para um desenvolvimento social. Por fim será passado um panorama do período de 1999 a 2006 com relação à condução das políticas fiscal, monetária e cambial e o modo de condução dessas políticas por dois presidentes, o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999 a 2002) e Luis Inácio da Silva (2003 a 2006).

Palavras-chave: equilíbrio orçamentário, coordenação, política fiscal e monetária.

LISTA DE SIGLAS

PPA - Plano Plurianual
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FMI - Fundo Monetário Internacional
LULA - Luis Inácio da Silva
SELIC - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Média do resultado primário dos Estados (1993 – 2004)

Gráfico 2 - PIB E PIB per capita – Taxa (%) de crescimento (2000-2006)

Gráfico 3 – Centro da Meta de Inflação X IPCA

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 REFERENCIAL TEÓRICO	12
2.1.1EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO.....	12
2.1.2. VISÃO KEYNESIANA SOBRE POLÍTICA ECONÔMICA	13
2.1.3. PROPOSTA PÓS-KEYNESIANA SOBRE COORDENAÇÃO DE POLÍTICA ECONÔMICA.....	14
2.2. O SISTEMA DE METAS DE INFLAÇÃO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: LRF ENTRA PARA AJUDAR NA QUESTÃO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO	16
2.3 UMA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS OBTIDOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:.....	16
3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E COORDENAÇÃO DE POLÍTICA ECONÔMICA.....	18
3.1 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SEU ASPECTOS	18
3.1.1ENFOQUE DO PLANEJAMENTO.....	19
3.1.2 DA RECEITA PUBLICA	20
3.1.3 DESPESA PUBLICA	21
3.1.4 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS.....	22
3.1.5 DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA SETOR PRIVADO	23
3.1.6 DA DÍVIDA E DO ENDIVIDAMENTO	23
3.1.7 GESTÃO PATRIMONIAL	25
3.1.8 DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO	25
3.2 COORDENAÇÃO DE POLÍTICA ECONÔMICA NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	28
4 POLÍTICAS ECONÔMICAS ADOTADAS NO BRASIL DE 1999 A 2006	30
4.1 POLÍTICA ECONÔMICA NO PERÍODO DE 1999 A 2002	30
REFORMA PARCIAL DA PREVIDÊNCIA.....	34
4.2 POLÍTICAS ECONÔMICAS NO PERÍODO DE 2003 A 2006.....	36
4.3 COORDENAÇÃO NO PERÍODO DE 1999 A 2006	39
CONCLUSÃO.....	42
REFERÊNCIAS	44

1 INTRODUÇÃO

A economia Brasileira tem passado, nos últimos anos, por problemas relacionados à coordenação e controle dos rumos da economia. Acredita-se que o distanciamento dos objetivos traçados dos resultados obtidos pelas principais metas como crescimento e inflação, por exemplo, seja fruto de algum tipo de mau funcionamento ou coordenação de medidas de política fiscal e monetária.

Partido desse princípio, o presente trabalho pretende analisar a relevância atribuída a coordenação de política econômica na economia brasileira. O centro da discussão se dará em torno do papel que a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 que surge para auxiliar no controle orçamentário. Procurando analisar a maneira como são articuladas as medidas de controle fiscal e monetário, se irá procurar evidências para a seguinte questão: Há no Brasil uma preocupação sobre a coordenação de políticas fiscal, monetária e cambial?

Para um embasamento teórico, confrontaremos teorias ortodoxas e pós-keynesianas sobre a economia fiscal e monetária e sua utilização de forma coordenada visando melhoramentos no bem estar social.

No terceiro capítulo estudaremos a coordenação de política econômica dentro da lei de responsabilidade fiscal do ano 2000 e se ela é aplicada na programação orçamentária. No último capítulo será apresentada algumas experiências do segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e primeiro governo de Luis Inácio da Silva, período que vai de 1999 a 2002, 2003 a 2006 respectivamente, procurando evidências sobre a aplicação da coordenação de políticas econômicas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A Lei de Responsabilidade Fiscal aplicada no ano 2000 segue o princípio do equilíbrio orçamentário defendido por Ricardo. Já o modelo Keynesiano é centrado na promoção de política fiscal ativa como fator crucial para o crescimento econômico. Tempos depois, surgem os pós Keynesianos no qual propõem uma forma de ação onde prevalece a coordenação das políticas fiscal e monetária, que será demonstrada no decorrer do texto.

2.1.1 equilíbrio orçamentário

A partir das proposições dos clássicos constrói-se a partir de Ricardo uma ideia a favor do princípio do equilíbrio orçamentário. Essa ideia refere-se ao reconhecimento, pelos agentes econômicos, da equivalência futura entre a taxação tributária e o pagamento de qualquer dívida emitida pelo governo em caso de haver déficit público. E o déficit público financiado de uma forma ou de outra representa uma diminuição de poupança que poderia ser destinada a produção. (TRINDADE, 2007)

Um orçamento equilibrado por definição significa uma dívida estável. Um orçamento equilibrado pode ser altamente expansivo em seu impacto sobre a economia, e pode causar inflação. Um orçamento equilibrado poderá, também, ser altamente restritivo em seus impactos sobre a economia e poderá causar a depressão. (Somers, pg 107) é necessário examinar a natureza das despesas e dos tributos (e dos empréstimos) antes de tirar qualquer conclusão quanto ao impacto de qualquer orçamento sobre a economia, quer seja orçamento equilibrado, que apresente superávit ou déficit.

Com o desenvolvimento das relações capitalistas, a obtenção da receita fiscal do Estado não somente passa a se dar em bases puramente monetárias como, principalmente, torna-se tributação sobre riqueza líquida, ou seja, mais-valia obtida a cada novo ciclo reprodutivo, cujo limite está dado pela capacidade de expansão da acumulação de capital. Do mesmo modo, novos limites se impunham ao

endividamento público: a capacidade de tomar empréstimos passa a ser função da expansão do sistema internacional de crédito e, por outro lado, a capacidade de pagamento dos empréstimos vincula-se à capacidade de arrecadação fiscal.

Os fundamentos ricardianos e malthusianos estão presentes nas duas formas modernas preponderantes de ver o Estado: de um lado o “Estado objeto” mínimo e no limite neutro, tal como estabelece parcela considerável da doutrina neoclássica; de outro, o “Estado sujeito”, racionalizante e capaz de equacionar as “fraturas do mercado”, tal como entendem as correntes keynesianas. (TRINDADE, 2007)

2.1.2. Visão keynesiana sobre política econômica

O aspecto central da crítica “keynesiana” à teoria clássica das finanças públicas concentra-se sobre a noção de gastos improdutivos do Estado, a partir do qual se busca demonstrar que os gastos do Estado também são necessários ao crescimento econômico e à expansão da acumulação. (TRINDADE, 2007)

Keynes propõe que economia monetária prevalece o circuito *Finance-Investimento-Poupança-Funding*. O investimento antecede a poupança que, por seu turno, resulta do crescimento econômico. O papel da poupança é consolidar (mas não financiar) a acumulação de capital, reduzindo a instabilidade financeira que acompanha o crescimento econômico e proporcionando sustentabilidade ao mesmo tempo.

O financiamento do investimento elaborado em Keynes (1988) apresenta duas etapas: i) o investimento planejado, quando a poupança ainda não foi criada via multiplicador; esse investimento corresponde ao crédito de curto prazo demandado pelas firmas no intervalo de tempo entre a decisão de investimento e sua implementação, visando financiar a produção de bens de capital. Essa demanda de crédito foi denominada por Keynes de *finance motive*; ii) o investimento propriamente dito, ao qual corresponde uma poupança agregada que surge via multiplicador dos gastos.

O financiamento de curto prazo está ligado a um "fundo rotativo". O crédito associado ao *finance* encontra sua oferta nesse fundo. Ele é usado para estimular a atividade na indústria de bens de investimento, gerando, neste processo, uma renda através do multiplicador keynesiano. Parte desta renda retorna ao sistema financeiro visto que não é usada para consumo, constituindo-se em poupança. Ao final desse processo, a poupança, resultante da despesa de investimento, é usada para transformar a dívida de curto prazo dos investidores junto ao sistema bancário em passivo de longo prazo. O *funding* corresponde a esse processo de "consolidar" a dívida de curto prazo, isto é, transformá-la numa relação de longo prazo através da emissão de ações e de títulos. Assim, poupança e financiamento da despesa do investimento não se confundem, necessariamente. (Cunha Resende, 2008)

A taxa de juros, por sua vez, não depende da poupança, pois se constitui num fenômeno monetário e se relaciona inversamente com o investimento. Na economia monetária Keynesiana, a taxa de juros não é a retribuição "pela espera para consumir" e, sim, pela renúncia à liquidez. O juro é determinado pela preferência pela liquidez e pela oferta de moeda, esta última determinada pela política monetária e pelas estratégias de crédito dos bancos. O conceito de preferência pela liquidez está associado ao conceito de incerteza. Ademais, o investimento é sensível ao grau de incerteza e às expectativas a ele associadas, que, por seu turno, dependem das condições de *finance* e de *funding* do sistema, entre outros fatores. (Cunha Resende, 2008)

2.1.3. Proposta Pós-keynesiana sobre coordenação de política econômica

A proposição pós Keynesiana referente a que política econômica adotar não prioriza nenhuma medida de ajuste em especial, como os Keynesiano que adotavam ajustes econômicos com medidas de política fiscal, os monetaristas onde se baseavam em medidas de ajustes da política monetária e os Novo Clássicos onde se baseavam em expectativas racionais. A dominância fiscal gera problemas como passividade monetária e possibilidade de aumento da inflação e do déficit,

dominância da política monetária, uma contração monetária levaria a um aumento da taxa de juros, possibilidade de aumento do déficit e recessão.

Para conduzir com precaução a economia e evitar flutuações não apenas da inflação, mas também do produto os pós Keynesianos adotaram a coordenação entre medidas de política fiscal e medidas de política monetária.

Por meio de uma coordenação é possível alcançar um maior nível de bem-estar social devido a um melhor planejamento dos objetivos macroeconômicos.

A proposta de alguns pós-keynesiana, assim como Keynes, defende um papel permanente para o governo na economia, não se confundindo com a simples substituição dos mercados privados pela ação do Estado na determinação do investimento. Relaciona-se, sim, à adoção de políticas econômicas dirigidas a aumentar o nível de demanda agregada, de modo a criar um ambiente estável e seguro que estimule os empresários a realizar novos investimentos, uma vez que os níveis de emprego e utilização da capacidade dependem dos determinantes da demanda agregada, principalmente da decisão de investimento dos empresários.

Trata-se, portanto, de buscar um meio termo entre o liberalismo econômico e o intervencionismo soviético, partindo da premissa que o mercado não resolve tudo, mas que o capitalismo, se sabiamente administrado, pode se tornar mais eficiente para atingir objetivos econômicos do que qualquer sistema alternativo. Ainda segundo Keynes no referido artigo: “A mais importante Agenda do Estado não diz respeito às atividades que os indivíduos particularmente já realizam, mas às funções que estão fora do âmbito individual, àquelas decisões que ninguém adota se o Estado não o faz” (Keynes). No caso do Brasil, o crescimento econômico sustentado depende de uma boa combinação de políticas macroeconômicas de curto prazo (administração da taxa de câmbio com vistas à promoção de exportações, controles de capitais de curto prazo, redução da taxa real de juros e do superávit primário) com políticas setoriais de longo prazo (política de comércio exterior, política tecnológica, política educacional, etc.). (Oreiro e Fernando de Paula, 2003)

Determinado regime de política econômica se estabelece sempre através da combinação de apenas quatro instrumentos básicos: política monetária e/ou de crédito, política fiscal, política cambial e grau de mobilidade do capital. Como pode se estabelecer quatro hipóteses quanto à abertura comercial-financeira do país – economia fechada (ou imobilidade absoluta), reserva de mercado, mobilidade

imperfeita, mobilidade perfeita –, a análise combinatória entre esses instrumentos resulta em dezesseis situações possíveis. Elas se distinguem em termos de eficácia para alcançar o equilíbrio externo com simultâneo crescimento da renda e do emprego, ou, se houver inflação de demanda, recessão econômica para buscar a estabilidade dos preços. (Oreiro e Fernando de Paula, 2003)

2.2. O sistema de metas de inflação e a lei de responsabilidade fiscal: LRF entra para ajudar na questão do superávit primário

Quando se implantou no Brasil o regime de metas a inflação, havia uma grande preocupação com o controle da inflação de maneira crível e sustentada. A Lei de responsabilidade Fiscal entra para dar amparo ao regime fiscal, e sem ela o regime de metas a inflação provavelmente não teria sobrevivido até hoje, como cita (Arminio Fraga Neto). O sistema também exigia apenas que o Bacen perseguisse de forma transparente a meta determinada agora pelo governo, e não mais pelo Bacen. O Banco Central deveria explicar com clareza suas decisões, e a crítica pública teria elementos para responder à altura com correções e sugestões, melhorando a qualidade da condução da política monetária, (Arminio Fraga Neto) e sem conflito de interesses como já aconteceu na conta movimento do banco do Brasil.

Após a lei de responsabilidade fiscal a União passa a ter mais controle sobre as receitas dos Estados e municípios, além disso conhecem as metas e projetos de longo prazo assim como os objetivos das políticas implantadas. A lei rebate sobre a condição de equilíbrio das contas, não gastando mais que tem e propiciando a geração de superávit primário para pagamento da dívida externa, de acordo com o que foi firmado entre o governo Fernando Henrique Cardoso e FMI. (Bolívar e Figueiredo, 2002)

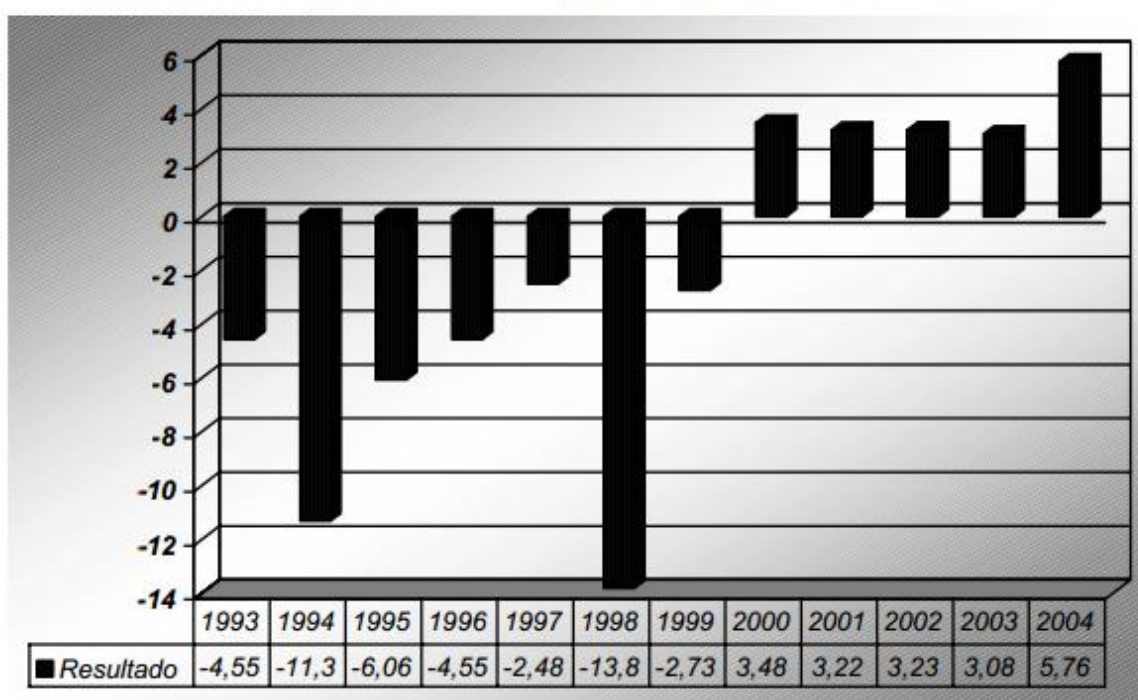
2.3 Uma avaliação dos resultados obtidos pela lei de responsabilidade fiscal:

A LRF foi inicialmente adotada com fins de combate à inflação não apenas em termos da adoção de limites numéricos ao déficit, mas também por destinar-se a

superar problemas de externalidades negativas geradas pelos diferentes estados e evitar o socorro financeiro para com o governo federal, dos governos fiscalmente displicentes a fim de assegurar a manutenção do ajuste estrutural, disciplina fiscal e transparência.

Uma simples observação do desempenho fiscal dos governos estaduais mostra que os estados brasileiros passaram, em média, a produzir resultados primários positivos a partir de 2000, em percentual de sua receita total, como demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 1: Média do resultado primário dos estados (1993-2004)



Elaboração do autor. Fonte dos dados: Tesouro Nacional

Cabe ressaltar que cada Estado apresenta suas particularidades um tanto institucionais, mas de grosso modo a LRF impôs um maior controle sobre a condução de equilíbrio orçamentário, assim tornando possível obtenção de superávit primário.

[HTTP://WWW3.TESOURO.FAZENDA.GOV.BR/PREMIO_TN/XIPREMIO/LRF/1LRF_XIPTN/1PREMIO_LRF.PDF](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/premio_tn/xipremio/lrf/1lrf_xiptn/1premio_lrf.pdf) ACESSO 21/11/2013

3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E COORDENAÇÃO DE POLÍTICA ECONÔMICA

A lei de responsabilidade fiscal brasileira foi criada para ordenar a gestão fiscal a partir de normas que exigem a demonstração de todas as transações econômicas efetuadas pelos órgãos públicos, estipulando uma ação planejada e transparente dos feitos financeiros evitando possíveis desvios e riscos ao equilíbrio das contas públicas.

3.1 A lei de responsabilidade fiscal e seu aspectos

A lei de responsabilidade fiscal está organizada da seguinte forma:

I disposições preliminares, onde se estabelece quem deve seguir a lei.

II enfoca o planejamento

III receitas públicas

IV despesa públicas

V transferências voluntárias

VI da destinação de recursos públicos para o setor privado

VII da dívida e do endividamento

VIII da gestão patrimonial

IX da transparência, controle e fiscalização

X disposições finais e transitórias

A lei estabelece as normas para gestão financeira de forma responsável com ação planejada e transparente evidenciando o equilíbrio das contas públicas através do cumprimento de metas.

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com

pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Abrangendo as três esferas do poder, executivo, legislativo e judiciário, União, os Estados, Distrito Federal e Municípios estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

3.1.1 enfoque do planejamento

Como um instrumento de planejamento a LRF estabelece a formulação de planos de ação, assim temos o Plano plurianual (PPA) para estabelecer os programas e metas governamentais de longo prazo, Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) para compatibilizar orçamento aos planos de ação. Tais programas e metas são voltados para a ampliação da capacidade produtiva do setor público e para o desenvolvimento socioeconômico, bem como para programas de duração continuada.

As Diretrizes Orçamentárias (LDO) referem-se ao exercício financeiro seguinte e o Orçamento compreende o período de um ano, as diretivas do Plano Plurianual abrangem um período que costuma variar entre quatro e cinco anos, plenamente integrados e compatíveis entre si, se inter-relacionado permanentemente, de maneira harmônica.

Portanto, são as disposições contidas na Lei do Plano Plurianual que vão subsidiar: (1) a definição das metas e das prioridades da Administração, (2) as respectivas despesas de capital de cada exercício financeiro, e (3) as orientações para elaboração do Orçamento Anual, que constituem o objetivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Esta, por sua vez, vai fornecer todas as orientações e as premissas para a elaboração da Lei de Orçamento onde são definidos e detalhados os programas e as ações a serem executados anualmente.

O ciclo do Sistema Orçamentário comporta, ainda, o acompanhamento, o controle da execução, a avaliação e os ajustes dos planos e dos programas executados, que se realizam de forma a integrar planejamento e finanças. Estes

resultados, bem como novas linhas de políticas e ações governamentais serão incorporados no processo de formulação de um novo Plano Plurianual.

As ações podem ser voltadas ao ambiente interno, representado por sua estrutura administrativa, seus recursos, inclusive os humanos, suas técnicas e seus métodos de trabalho, e ambiente externo, onde se operam suas relações e articulações com os demais entes sociais, captando demandas, apoios, críticas e recursos necessários ao seu desempenho.

A LDO, é um meio para se atingir um fim: o Orçamento Programa Anual. Para tanto, caberá a ela definir tanto as normas para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) quanto conter dispositivos sobre questões que, de alguma forma, se reflitam diretamente no Orçamento- programa. Por isto, devem constar da LDO as alterações na legislação tributária da entidade, que se refletem na receita orçamentária, bem como a autorização para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, emprego se funções ou alteração de estrutura de carreiras, a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelo órgão e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público (art. 169, parágrafo único da Constituição Federal), que provoquem impacto direto na despesa fixa.

Deve haver um equilíbrio entre despesas e receitas com a necessidade de a organização estatal planejar e executar o financiamento de suas ações com base, em princípio, nos recursos financeiros disponíveis. Isto significa dizer que caberá a Administração gastar somente em função da arrecadação do dinheiro sobre o qual não haja a reivindicação de terceiros, ou seja, que não constitua uma obrigação de pagamento.

O ciclo do planejamento contempla as etapas de planejamento, programação, elaboração orçamentária, aprovação, execução orçamentária e controle, informação e análise dos resultados.

3.1.2 Da receita publica

A receita pública condiz à previsão fiscal de arrecadação de todos os tributos da competência constitucional de ente da federação, considerando as alterações na legislação, índice de preços e crescimento econômico.

As receitas de operação de crédito não poderão ser superiores ao das despesas de capital constatare

O poder executivo colocará a disposição as estimativas de receita corrigida

As ações do estado ficam a função da receita e assim deve haver combate à sonegação e controle dos débitos e créditos.

A receita pública pode ser decorrente de concessão de incentivo ou benefício tributário, e podem ocorrer casos onde essa receita é renunciada. A renúncia deve estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro para atender a lei de diretrizes orçamentárias de modo a não afetar as metas, estar acompanhada de medidas de compensação.

3.1.3 despesa publica

A geração de despesas deve atender alguns pressupostos, são estabelecidos limites para o montante de despesas. A criação expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa deve ser acompanhada por estimativas de impacto orçamentário financeiro, declaração de que a despesa esta de acordo com o planejamento do plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias.

As despesas obrigatórias de caráter continuado são aqueles que representam obrigação legal para um período superior a dois exercícios.

Para o atendimento da nova despesa é necessário provar que não afetará as metas de resultado fiscal, e para efeitos financeiros compensar o aumento das despesas com aumento de receita com criação de tributos/ contribuições ou redução em algumas despesas. Sendo a despesa executada apenas após a aprovação da compensação. Não se aplica aqui serviços da dívida.

As despesas com pessoal é a somatória dos gastos com ativos, inativos e pensionistas, relativo a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e membros do poder e seus respectivos benefícios, gratificação, hora extra, e encargos sociais.

A despesa total com pessoal não pode exceder os percentuais da receita corrente líquida de:

União: 50%, Estados e Municípios: 60%

Não sendo computadas as despesas com demissão, decorrentes de decisões judiciais, com inativos custeados por outros fundos.

As despesas com pessoal decorrentes de sentença judicial têm seus limites determinados.

Se as despesas com pessoal exceder a 95% do limite são aplicadas punições ao ente, sendo vedado a concessão de vantagem, aumento, reajuste, criação de cargo emprego ou função, admissão ou qualquer ato que implique em aumento das despesas.

Quando ultrapassados os limites, o percentual excedente deve ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes. Se o ente não alcançar a redução no prazo estabelecido, não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia de outros entes, e contratar operações de crédito, salvo refinanciamento da dívida imobiliária que visem redução das despesas com pessoal.

3.1.4 transferências voluntárias

Transferências voluntárias é a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira legal ou destinada ao sistema único de saúde.

As transferências devem ter dotação específica, o beneficiário deve ter suas obrigações de pagamento em dia e prestar contas dos recursos recebidos anteriormente. Cumprir os limites institucionais para educação e saúde, observância dos limites da dívida. A suspensão de transferências não se dá para ações relativas à educação, saúde e assistência social.

3.1.5 Destinação de recursos públicos para setor privado

São recursos para pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas, sempre de acordo com previsto no orçamento.

3.1.6 Da dívida e do endividamento

Definições de dívida

-Dívida pública consolidada ou fundada: montante total, podendo ser obrigação financeira através de contratos e convênios ou da realização de operações de crédito.

-Dívida pública mobiliária: representada por títulos emitidos pela União, banco Central, Estados e municípios.

-Operação de crédito: em função de contrato mutuo abertura de crédito, emissão ou aceite de título, financiamento, arrendamento mercantil, outras operações assemelhadas, derivativos.

-refinanciamento da dívida mobiliária: Cabe ao senado nacional propor limites de montante da dívida consolidada da União, dos Estados e Municípios. E o Congresso Nacional limita o montante da dívida mobiliária federal.

As propostas de limite deve conter demonstração de que os limites são coerentes com os objetivos fiscais, estimativas de impacto da ampliação dos limites a cada uma das três esferas do governo, a razão da diferença de limite entre as esferas do governo e metodologia de apuração dos resultados primário e nominal. Ao final de cada quadrimestre a apuração do montante da dívida será apurada.

Se ocorrerem problemas com instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional solicitações de revisão dos limites.

A recondução da dívida ocorre quando um ente ultrapasse o limite ao final de um quadrimestre e reconduzido ao termino dos três subsequentes, reduzindo seu excedente em pelo menos 25%. O ente é proibido de realizar operações de crédito

ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária. Obterá resultado primário necessário para recondução da dívida ao limite, e entes outras medidas limita o desempenho. Vencido o prazo e se ente não atinge o limite, fica proibido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

Das operações de crédito, contratação – cabe ao Ministério da Fazenda verificar o cumprimento dos limites e condições da operação de crédito, tanto do ente quanto da empresa contratada. O ente deve apresentar um parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos demonstrando o custo benefício, interesse econômico e social atendendo algumas condições: existência de autorização para crédito adicional, inclusão no orçamento do crédito adicional, observância dos limites de endividamento fixados pelo Senado Federal, autorização do Senado Federal quando se tratar de crédito externo, observância das restrições da LRF.

O ministério da Fazenda efetuará registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas garantido ao público as informações sobre encargos e condições de contratação, e saldo atualizado e limites relativos a dívidas consolidadas e mobiliária operações de crédito e concessão de garantias. O ente ao realizar operações de crédito infringindo os dispostos da lei, terá a operação cancelada.

Das vedações: vetada a realização de operações de crédito entre um ente da federação, diretamente ou por fundo, autarquia, fundações ou empresas estatais dependentes. Exceto se for entre instituição financeira estatal e outro ente da federação que não se destine a financiar despesas correntes, e refinar a dívida não contraída com a própria instituição. Está vetado também a captura de recursos sem prévia autorização e que não esteja de acordo com a lei.

Os Estados e Municípios podem comprar títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades.

3.1.7 Gestão Patrimonial

As disponibilidades de caixa dos entes da federação serão depositadas conforme o § 3º do art. 164 da Constituição.

As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira. Não podendo ser aplicada em títulos de dívida e empréstimos.

É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos para o financiamento de despesa corrente.

Novos projetos só poderão ser incluídos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias. Evitando assim o início de obras e abandono sem seu devido termino.

O ato de desapropriação de imóvel urbano só deve se concretizar quando estiver de acordo com o disposto no § 3º do art. 182 da Constituição, ou prévio depósito judicial do valor da indenização.

A Empresa controlada pelo setor público estabeleceria metas de desempenho, na forma da lei, disporá de autonomia gerencial orçamentária e financeira. A empresa deve incluir em seu balanço trimestral, nota explicativa sobre o fornecimento, disponibilidade de recursos e a venda dos bens e serviços e suas taxas.

3.1.8 da transparência, controle e fiscalização

Visando a transparência na gestão fiscal foram estipulados os seguintes instrumentos pra controle da gestão fiscal: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Sendo disponibilizados em meios eletrônicos de acesso público.

Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos. Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real. Sendo a demonstração uma obrigação, assegurando que a população possa conhecer e interagir nas ações do ente.

A Escrituração e consolidação das contas é um instrumento para avaliação: disponibilidade de caixa constará de registro próprio,

- As despesas serão estruturadas segundo o regime de competência, demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente,
- As transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente,
- Receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos,
- Operações de crédito deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor;
- E demonstração das variações patrimoniais dará destaque à origem e ao destino dos recursos.

O Poder Executivo da União promoverá a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

O descumprimento gera sanções.

Relatório resumido da execução orçamentária abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. É composto de balanço orçamentário e demonstrativo da execução dividido em receita por fonte e despesa por grupo de natureza.

Valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.

O acompanhar o Relatório Resumido proporciona conhecer: a apuração da receita corrente líquida, receitas e despesas previdenciárias, resultados nominal e primário, despesas com juros, Restos a Pagar.

Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos um Relatório de Gestão Fiscal

O relatório conterá comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos montantes: de despesa total com pessoal, dívidas consolidada e mobiliária, concessão de garantias, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, despesas. Haverá indicação das medidas corretivas se ultrapassado qualquer dos limites.

Montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro.

Da inscrição em Restos a Pagar, das despesas com seus devidos detalhamentos de situação.

O relatório será publicado e disponibilizado para acesso a população. O eventual descumprimento do prazo acarretam sanções.

Os Tribunais de Contas é o ente responsável pelo parecer prévio sobre as contas públicas de acordo com a categoria do ente e suas especificações.

A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a atendimento das metas, limites nas operações de crédito, limites de despesas com pessoal, providências para recondução da dívida, alienação de ativos e gastos totais. Assim como sinalizar os órgãos quando constatar ocorrência de irregularidades.

3.2 COORDENAÇÃO DE POLÍTICA ECONÔMICA NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de responsabilidade fiscal além do objetivo de orientação na condução dos gastos públicos para o equilíbrio das contas visa também à aplicação de verba condizente com objetivos de política social pré-estabelecidos nos planos de governos, de acordo com o plano plurianual, e Orçamento.

Na LRF há um grande enfoque no planejamento, é onde ações são planejadas para a ampliação da capacidade produtiva do setor público e para o desenvolvimento socioeconômico, bem como para programas de duração continuada, sempre se relacionando com a disponibilidade do orçamento. O plano de atuação pode ser feita a partir do ambiente interno, por sua estrutura administrativa, seus recursos, inclusive os humanos, suas técnicas e seus métodos de trabalho, ou pelo ambiente externo onde se operam suas relações e articulações com os demais entes sociais, captando demandas, apoios, críticas e recursos necessários ao seu desempenho. Claro isso vai depender do objetivo de cada política pública, se o desejo for melhorias na saúde pública, por exemplo, o ente poderá atuar no ambiente interno realizando contratações, e atuar no ambiente externo realizando melhorias em prol do bem estar da população.

A condução da receita pública e despesa pública se faz importante, pois, as ações do estado ficam e função da receita, de modo a propiciar equilíbrio entre recursos e sua aplicação futura. Na lei há limites ao montante aplicado as despesas. O ambiente interno, órgão, irá determinar metas para atingir o ambiente externo.

As transferências voluntárias consistem na entrega de recursos correntes ou de capital entre entes governamentais, União, Estados e Municípios, onde, se baseiam em objetivos políticos para determinados fins, como por exemplo, a ampliação da capacidade de atendimento do sistema único de saúde (SUS) ou para uma assistência financeira. Essas transferências podem ter foco em políticas fiscais de bem estar (saúde, educação, assistência social) ou políticas monetárias de recondução de dívidas. E deve ser paga em dia com prestação de contas.

A destinação de recurso público para setor privado pode ser concedida a pessoas físicas ou jurídicas de acordo com o orçamento e com os objetivos das políticas públicas. A transferência para o setor privado pode vir através de empréstimos onde bancos pertencentes ao ente governamental, por exemplo, BNDES entre outros, onde a utilização de juros baixos estimula a abertura e ampliação da capacidade produtiva do setor privado. O benefício da transferência não afeta apenas a empresa, mas também visam outros objetivos como a ampliação do emprego, produto, progresso técnico entre outros benefícios.

A gestão da dívida estipula os limites para o endividamento dos entes, determinando, assim, que o planejamento do ente encontre equilíbrio entre as dívida e seu pagamento de forma a não comprometer os demais objetivos de políticas. A gestão da dívida está relacionada a políticas monetárias de controle das contas, quantidade de moeda, o pagamento das obrigações em função da inflação, do cambio, e montante de títulos emitidos pelos entes da Federação. A gestão da dívida deve estar de acordo com os objetivos da política fiscal e do planejamento macroeconômico.

A gestão patrimonial deve ser conduzida de modo a assegurar que haja controle sobre bens públicos e sua disposição, com a separação dos dispostos na previdência social.

A LRF conta com um aparato de controle das contas e a transparência das mesmas, para que haja um acompanhamento dos feitos pelo ente governamental, tal transparência objetiva, além do controle das contas, uma fiscalização evitando que o sobrepreços e a corrupção atrapalhe o desempenho da ação pública.

Assim o governo constrói uma coordenação das políticas, com olhos para a política fiscal e desenvolvimento social e política monetária na medida em que se objetiva equilíbrio das contas e estabilidade da moeda. No âmbito cambial a Lei não se aplica.

4 políticas econômicas adotadas no Brasil de 1999 a 2006

O Brasil nos anos de 1999 a 2006 passou por dois diferentes presidentes de partidos opostos e praticaram políticas econômicas voltadas a diferentes objetivos. O segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso mais conservador e de direita, e primeiro mandato de Luis Inácio Lula da Silva de esquerda. A partir daí procuraremos evidencia se houve uma preocupação em ambos os governos a respeito da coordenação a política econômica adotada.

4.1 política econômica no período de 1999 a 2002

O período de 1999 a 2002 foi governado por Fernando Henrique Cardoso em seu segundo mandato.

Em seu primeiro mandato, FHC manteve como foco do governo a estabilidade da moeda após a implantação do Plano Real.

A combinação dos eventos prejudicou seu segundo mandato devido à crise de energia, contágio argentino e atentado terrorista de 11 de setembro, comprometendo o desempenho médio da economia.

Uma das grandes preocupações do seu mandato era equilibrar as contas, pois os governos anteriores deixaram muitos problemas com a aplicação da política fiscal que era aplicada de forma desequilibrada. A partir daí FHC define que a política fiscal é uma atividade meio e deve ser avaliada por quatro itens:

- Gestão da dívida como um todo, que é responsabilidade, por ordem hierárquica, do presidente da República, do ministro da Fazenda e do Banco Central;
- Gestão de despesas, que é de responsabilidade dos três poderes e, mais especificamente do executivo;
- Capacidade de arrecadar, que depende da competência específica da Secretaria da Receita Federal;

- Modo de arrecadar, que deve levar em conta os efeitos sobre a formação de preços da economia e seus impactos sobre a maior ou menor competição do ambiente econômico – em que se entra na questão legislativa da reforma tributária. (Bolívar e Figueiredo, 2002 pg 39)

Como os governos anteriores deixaram muitos passivos e um estoque de estatais, o governo passou a utilizar as estatais em operações casadas a fim de liquidar os passivos através das privatizações. Realizando um encontro das contas a pagar e contas a receber resolvendo o problema do impasse fiscal.

A crítica ao modelo de privatização provocou o aparecimento de propostas social e economicamente mais eficientes, definindo como credores proprietários os trabalhadores, mediante o reconhecimento das dívidas do setor público junto aos fundos sociais e a posterior capitalização dos fundos com ações das estatais privatizadas.

Finalmente, com a solução dos grandes passivos públicos, o governo poderia se dedicar com menor pressão a uma reforma tributária mais racional, que permitisse racionalizar os impostos internamente. (Bolívar e Figueiredo, 2002 pg 42)

No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) o foco estava concentrado em um ambiente de estabilidade de preços. Durante todo o período, foi mantido um regime cambial semifixo, baseado na administração de estreitas bandas de flutuação. Tal ação permitiu uma desvalorização cambial a um ritmo relativamente estável, porém insuficiente para a redução do desequilíbrio do mercado em relação ao câmbio real de equilíbrio. (OLIVEIRA e TUROLLA 2003) no modelo de câmbio administrado a política monetária perde autonomia. No período a política monetária dependia da entrada de capitais externos para manter a rolagem da dívida, porém a situação foi agravada quando ocorreu à crise dos países emergentes, a crise mexicana, asiática e russa.

Quando a política cambial em vigor se esgotou, o Brasil fechou um acordo com o FMI em outubro de 1998, onde mudou o modo de condução da política cambial para uma flutuação suja, na qual o Banco Central manteve a intervenção na forma de venda pontual de reservas e oferta de títulos públicos indexados à taxa de câmbio.

No tocante a política fiscal o acordo propõem metas radicais de superávit primário: 3,1% do PIB em 1999, 3,3% em 2000 e 3,4% em 2001. Tratava-se de um desafio enorme, a julgar pelos resultados dos anos anteriores, quando o Máximo que se atingiu foi um superávit primário de 0,4%, antes dos aumentos decretados pelo governo Itamar. (Bolívar e Figueiredo, 2002 pg 45)

A segunda meta fixada no acordo foi a relação entre dívida líquida e PIB. Destaca-se que a dívida líquida é a diferença entre dívida bruta e ativos financeiros do governo (como reservas cambiais). O acordo original do FMI previa redução da relação dívida/PIB de 50% a 53% para 46,5% ao final de 2001. (Bolívar e Figueiredo, 2002 pg 46)

Para viabilizar a meta de superávit primário no período 1999-2001, seria preciso que a receita crescesse significativamente, de forma tal que os valores destinados aos demais programas pelo menos mantivessem a valor real observado em 1998. (Bolívar e Figueiredo, 2002 pg 48).

A política monetária passa a cuidar das metas de inflação, onde antes era atrelada a condução das bandas cambiais, a vantagem da adoção de metas de inflação é transparência da política monetária quanto às atuações do banco central. Cabendo aumentar a taxa nominal de juros quando houver expectativa de inflação e reduzir a taxa de juros com redução da inflação esperada.

A adoção do regime de câmbio com flutuação suja, aperto fiscal e metas de inflação refletiram na diminuição da vulnerabilidade externa, e o início de uma correção das distorções da apreciação cambial e melhora na qualidade do financiamento dos déficits remanescentes.

Um problema herdado era o alto valor empregado ao pagamento direto a pessoas (PDP) – salário de servidores públicos e beneficiários previdenciários e assistenciais que dificultaram o corte de despesas. Os Estados apresentavam muitas dívidas que dificultavam o atendimento da meta fixada com o FMI, aí o governo Federal lançou um programa para organizar e reestruturar as dívidas estatais.

Em 1997, o governo de Fernando Henrique lançou o programa de reestruturação das dívidas estaduais. Aderiram ao programa 25 dos 26 governos estaduais e do Distrito Federal. Até setembro de 2001, a reestruturação chegou a R\$ 205 bilhões. O governo Federal assumiu a dívida emitindo títulos mobiliários federais (LFT-A E LFT-B) com até 30 anos de vencimento.

Do lado dos governos estaduais, as dívidas foram negociadas a taxa de juro de 6% ao ano, mais a inflação (IGP-DI).

A diferença entre as duas taxas implicou em subsídios, bancado pelo orçamento federal. A contrapartida foi o enquadramento dos estados e a redução das pressões dos governadores por financiamento – e também a solução definitiva do mais grave fator de desequilíbrio fiscal dos estados: os bancos estaduais.

No final de 2001, havia seis bancos estaduais colocados temporariamente sob intervenção do Banco Central, aguardando a privatização. Os principais pontos da negociação foram os seguintes:

- Foi fixado o serviço da dívida de 13% da receita líquida real, incluídos ai repasses federais;
- Foi fixado um teto para a relação dívida/receita líquida real (D/RLR);
- Foi fechado um programa de ajuste, com metas para superávit primário, folha de pagamento e dívida total;
- Foi fixada uma trajetória plurianual para relação dívida/ receita líquida real, com proibição para novas operações de financiamento enquanto essa relação fosse maior que um;
- Foram implementados programas de privatização, liquidação ou transformação em agências de fomento, casos do Banerj, Bemge, Credireal, Banespa;
- Foram dados incentivos à criação de fundos de pensão, dos quais se aproveitaram os estados do Rio de Janeiro, Pernambuco e Paraíba. (Bolívar e Figueiredo, 2002 pg48 e 49)

Essa reestruturação foi necessária, pois os estados e municípios não mantinham um bom controle sobre suas receitas e despesas, pois o acordo gerou limites à condução das ações dos estados e municípios que também realizaram esse acordo. Com isso a União passa a ter conhecimento e controle das contas dos estados. Os contratos estabeleciam um cronograma para os repasses e o não cumprimento do acordo acarretava multas e impôs proibição de nova emissão de dívidas.

As privatizações foram importantes, pois através delas os estados e municípios passaram a adquirir ganhos cumulativos em três formas, ganhos com a venda, impostos recolhidos e não bancar os rombos das estatais. Era o fim do monopólio das estatais.

No decorrer dos anos 1990, as privatizações provocaram forte impacto fiscal por meio de três ganhos cumulativos. O primeiro foi a arrecadação proporcionada com a venda de empresas estatais e de concessões. O segundo foi ter estancado a exigência de recursos orçamentários para bancar os rombos das estatais. A terceira foi o aumento significativo de impostos recolhidos pelas empresas privatizadas. (Bolívar e Figueiredo, 2002 pg 50)

Reforma parcial da previdência

(Bolívar e Figueiredo, 2002 pg 54 e 55) Ação sobre o déficit da Previdência constituiu das medidas seguintes, conforme consta no “Programa de Estabilidade Fiscal”, trabalho elaborado pelo Ministério da Fazenda:

a) Regime geral da Previdência Social:

- Eliminação da aposentadoria por tempo de serviço;
- Desconstitucionalização da regra de cálculo do benefício, permitindo a ampliação do período utilizado para cálculo das aposentadorias;
- Restrições às aposentadorias especiais;
- Atribuições de competência à Justiça do Trabalho para cobrança de contribuições sociais sobre folha de salários.
- Fixação de limite Máximo para benefícios de legislação especial.

b) Regime de Previdência dos servidores públicos:

- Combinação de limite de idade e tempo de contribuição, restringindo as hipóteses de aposentadorias precoces, além da introdução de uma regra de transição com acréscimo no período de contribuição (pedágio);

- Restrições às aposentadorias especiais.

A lei de responsabilidade fiscal surgiu com grande agente disciplinador fiscal, estabelecendo uma estrutura para o planejamento, execução e elaboração de relatórios orçamentários.

A LRF exige a elaboração e disseminação de relatórios fiscais transparentes. Junto com o Plano Plurianual (PPA) – que fixa as metas orçamentárias plurianuais – e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – que define as metas do ano -, a lei impõe a fixação de metas fiscais plurianuais e projeções anuais de receitas, despesas e resultados nominais, bem como a dívida pública para os três exercícios fiscais seguintes. (Bolívar e Figueiredo, 2002 pg59).

Após a lei de responsabilidade fiscal a União passa a ter mais controle sobre as receitas dos estados e municípios, além disso conhecem as metas e projetos de longo prazo assim como os objetivos das políticas implantadas. A lei rebate sobre a condição de equilíbrio das contas, não gastando mais que tem.

A lei torna a obrigatoriedade de seu cumprimento e sendo ela infringida, é passível de sanções e penalidades.

Durante o segundo mandato de FHC, o Estado ganha um novo papel sobre as políticas sociais. O objetivo foi garantir a sobrevivência dos cidadãos expulsos do mercado formal, políticas essas que eram constituídas por transferência de renda, concedidas mediante condicionantes. Exemplo desses programas é a bolsa escola, cartão alimentação, bolsa alimentação e auxílio gás (BOYADJIAN, 2009).

O governo FHC acaba com muito desemprego, baixos salários e pouco crescimento da economia, além da dívida externa alta.

O déficit em conta corrente passou a apresentar uma trajetória declinante devido a dois componentes principais: as transações reais e as rendas. A razão entre dívida externa e exportações passou de 4,37, no fim de 1998, para 3,25, no fim de 2002. Este valor é ainda superior ao que se verificava no começo de 1995, mas se encontra em trajetória de queda. (OLIVEIRA e TUROLLA 2003)

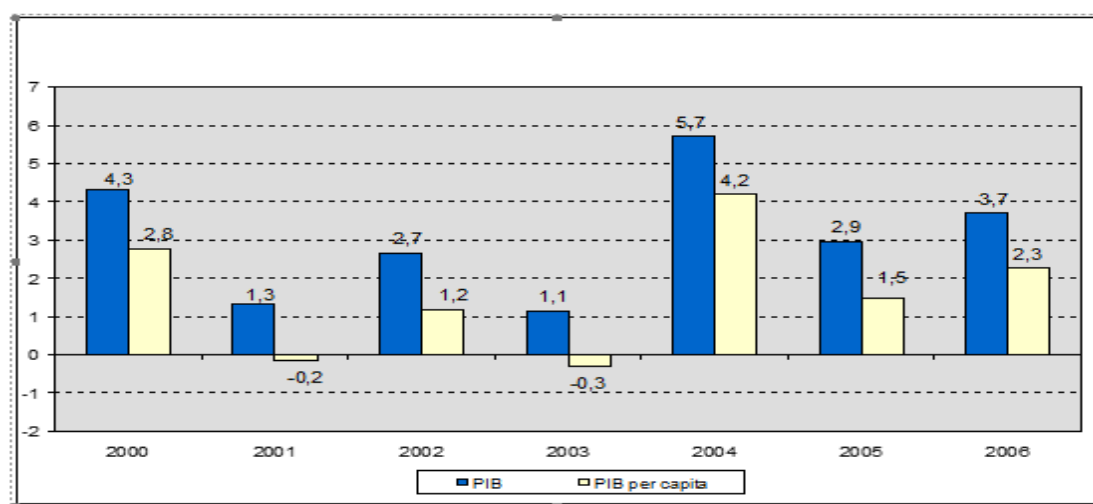
4.2 políticas econômicas no período de 2003 a 2006

O primeiro governo de Luis Inácio da Silva (LULA) de 2003 a 2006 não apresentou mudança na condução das políticas, diferente do que se esperava devido ao seu cunho ideológico de esquerda, e mesmo que Lula tentasse grandes mudanças, havia o problema da governabilidade que exigia maioria de votos na câmara dos deputados para aprovação de propostas. Lula chegou a fazer uma carta denominada - Carta ao povo brasileiro, assegurando que não ocorreriam mudanças que comprometessem a estabilidade da moeda.

O governo foi iniciado com medidas que enfatizavam a continuidade das políticas adotadas no governo anterior.

Em 2003 o Brasil se aproveitou de um cenário na economia internacional favorável e experimentou uma recuperação em relação ao padrão de crescimento de anos anteriores. Isso devido a abundância de liquidez acompanhado do aumento do índice de preços no mercado mundial. O PIB salta de 1,1 em 2003 para 3,7 em 2006 conforme demonstra o gráfico a baixo:

Grafico 2 – PIB E PIB per capita – Taxa (%) de crescimento (2000-2006)



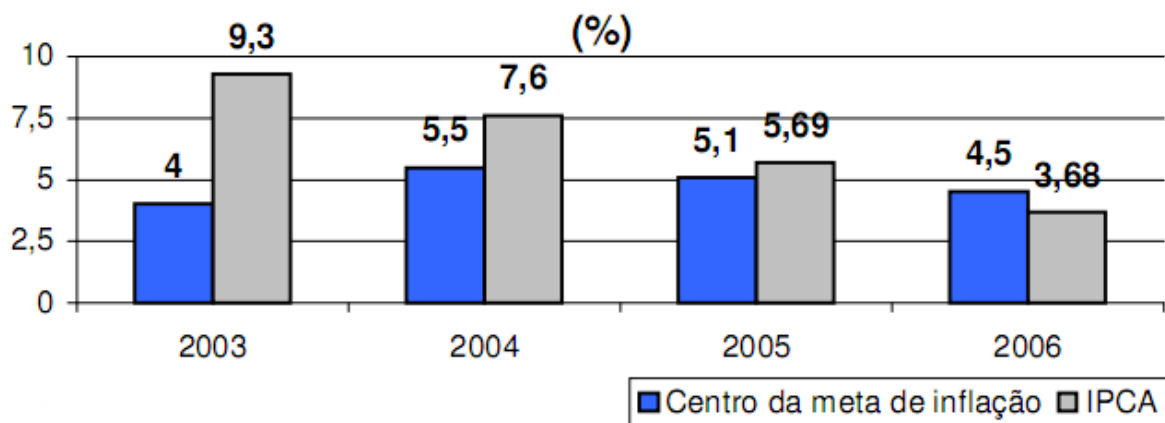
Fonte IBGE

Taxa média de crescimento do PIB no quadriênio foi de 2,6%

No que diz respeito à inflação os resultados demonstram que o governo adotou medidas de controle eficientes, onde se conseguiu manter a inflação

controlada. No gráfico abaixo se faz um relação entre a meta de inflação e o índice de preços ao consumidor (IPCA) resultante dos quatro anos de governo Lula.

Gráfico 3 – Centro da Meta de Inflação X IPCA



FONTE: BACEN

Nos primeiros anos do mandato, o índice de preços fica acima da meta de inflação, com IPCA em declínio até que em 2006 IPCA fecha 2006 abaixo da meta de inflação estipulada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

O cumprimento das metas de inflação é um objetivo importante da política econômica do governo Lula. O Banco Central (BACEN) tem utilizado basicamente as taxas de juros como único instrumento de combate à inflação. Mesmo com os excelentes resultados dos principais índices de inflação, o uso rígido de tais metas, desconsiderando os choques de oferta e a importância inercial dos preços administrados no Brasil, fez com que, nesse período, não se conseguisse alcançar o centro da meta nos três primeiros anos de mandato. A queda da SELIC, saindo de 25,5% em janeiro de 2003 para 13,75% em outubro de 2006, o país permanece praticando as maiores taxas de juros reais do mundo (Carvalho pg.18-22)

Juntamente com medidas de aperto fiscal e monetário, Lula ostentou o compromisso de uma reforma tributária e reforma da previdência social.

A reforma tributária, na prática se limitou a renovação da desvinculação da receita da União (DRU) como um mecanismo para atenuar algo – o grau de rigidez do orçamento; e da CPMF com a alíquota de 0,38% por um novo período de 4 anos. No caso da reforma previdenciária o principal efeito foi o aumento do teto do INSS, de

aproximadamente 30% em relação ao vigente na época, aumentando a receita no curto prazo. (GIAMBIAGE E ALEM, 2010)

A taxa de juros se apresentou declínio devido à sinalização de controle da inflação, exportações e importações aumentaram com fechamento de saldo da balança comercial positivo e diminuição da taxa de câmbio.

Houve diminuição do risco Brasil com o pagamento e diminuição da dívida externa. Banco central aumentou as reservas internacionais, se manteve o ministro da fazenda do governo anterior.

O governo ao mesmo tempo em que se apoiava no rigor monetário e fiscal, objetivava aumentar o poder aquisitivo do salário mínimo e elevar a dotação orçamentária visando a política assistencialista, o que veio a ser o programa bolsa família. Reverteu à trajetória de aumento de endividamento público registrado nos anos FHC, sua política social se volta ao desenvolvimento social e destinação de recursos as áreas mais sensíveis.

Uma reforma fiscal e tributária gerou mais crédito para investimentos no crescimento do país, com aumento a acesso a conta bancária a grande gama da sociedade e melhores acessos ao crédito.

No âmbito social Lula institui um conjunto de políticas sociais como o Fome Zero e Bolsa Família, sendo concebida com o intuito de garantir transferência direta de renda a partir de condicionais, que têm o intuito de beneficiar famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Com o auxílio da ferramenta do Cadastro Único de Programas Sociais, criado já na gestão do governo FHC, era feita a identificação das famílias em situação de pobreza em todas as partes do território brasileiro.

Como pré-requisito pra recebimento do benefício a renda da família beneficiada pode chegar até R\$ 140,00 mensais *per capita*. Para continuar sendo elegíveis a receber o benefício, as famílias devem cumprir uma série de obrigações. As crianças em idade escolar devem estar devidamente matriculadas e comparecendo às aulas com a devida frequência, as mulheres grávidas devem cumprir com a rotina de exames pré-natais e todos os membros da família devem seguir um acompanhamento nutricional e manter um acompanhamento de saúde e vacinação em dia. O PBF tem sido apontado como um importante fator para explicar a melhoria da distribuição de renda observada no país nos últimos. Soares & Sátyro

(2009) o maior impacto neste aspecto têm sido verificado na mudança do hiato de pobreza e extrema pobreza.

4.3 coordenação no período de 1999 a 2006

FHC entra no poder com o principal objetivo de estabilidade da moeda, controle das contas públicas. No período o controle orçamentário não estava sendo bem conduzido. Daí passa a haver uma preocupação com a condução da política fiscal, pois a partir dela controlamos a dívida, as despesas, a capacidade de arrecadar e modo de arrecadar com seus devidos impactos.

O regime cambial semifixo mostrou sua fragilidade quando ocorreram as crises mexicana asiática e russa, os impactos da crise sobre a economia brasileira está diretamente relacionada à maior exposição e vulnerabilidade do país perante o mercado internacional de capitais. Como medida para tentar contornar a crise foi necessária contração monetária afetando também a situação fiscal, onde o aumento da carga de juros sobre a dívida pública constituiu fonte de expansão fiscal.

O aparato de política econômica do primeiro mandato foi bem sucedido no tocante à consolidação da estabilidade de preços, tendo logrado produzir deflação em alguns índices de preços ao consumidor, mas mostrou-se insustentável devido à acumulação contínua de passivos públicos e externos. O ritmo de acumulação da dívida pública e do passivo externo mostraram-se insustentáveis, caracterizando o primeiro mandato FHC como um período de estabilização com desequilíbrio. (OLIVEIRA e TUROLLA 2003)

- O regime de câmbio fixo, flexibilizado pelas bandas cambiais, foi substituído por uma flutuação suja, na qual o Banco Central manteve a intervenção na forma de venda pontual de reservas e oferta de títulos públicos indexados à taxa de câmbio.

- O regime monetário, anteriormente atrelado à defesa das bandas cambiais, foi substituído pelo sistema de metas inflacionárias.

- O regime fiscal foi alterado a partir da introdução, no fim de 1998, de um compromisso de política econômica relativo à manutenção de um superávit primário elevado o suficiente para produzir a estabilização da razão entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB). (OLIVEIRA e TUROLLA 2003)

Dentre as medidas tomadas estão: mudança na política cambial, privatização, acordo com FMI, reforma previdenciária. Todas essas medidas foram aplicadas objetivando controle fiscal, monetário e cambial. A coordenação das políticas foi aplicada no mandato de FHC com um enquadramento no equilíbrio Orçamentário.

A estratégia fiscal ortodoxa auxiliou na diminuição do déficit do setor público a partir de 2001, com reformas estruturais, a lei de responsabilidade fiscal, a reforma administrativa, e previdenciária do INSS.

As privatizações se fizeram importantes na medida em que propiciou uma economia mais moderna e competitiva.

Como define Giambiagi e Vilella o período de 1999 a 2002 correspondeu a uma tríplice mudança: cambial, monetária e fiscal, assim se a inflação preocupa mexe na taxa de juros, se há crise no Balanço de Pagamento mexe no câmbio, se o problema for dívida pública objetiva-se superávit primário.

O período do segundo mandato de FHC marcou o restabelecimento de políticas monetária e cambial mais equilibradas, que criaram as condições de solvência tanto do setor público como do setor externo (OLIVEIRA e TUROLLA 2003)

Os resultados da coordenação e da LRF não foram tão positivos no segundo governo FHC, devido ao esgotamento do modelo de cambio e a demora na apresentação dos resultados da Lei.

O governo de Lula mantém essa ortodoxia monetária, fiscal e cambial. Lula, quando assumiu a presidência, precisou manter essa linha devido aos ataques especulativos na qual o real estava sofrendo, onde o risco Brasil assumiu 1460 pontos. Para ganhar confiança, Lula adota política monetária com metas de inflação ainda maiores que seu antecessor, com leve aumento da taxa de juros no início de 2003 e quando foi sinalizada a diminuição da inflação a taxa SELIC apresentou queda.

No âmbito fiscal Lula manteve o aperto fiscal e aumenta a meta de resultados primários do setor público, demonstrado seu interesse no equilíbrio fiscal.

Quanto à política cambial, se manteve o modelo de câmbio flutuante e Banco Central vai em busca de aumentar as reservas internacionais a fim de manter estabilidade da moeda.

Assim que Lula ganha a confiança dos investidores, e devido a um ambiente externo favorável, seu governo começa a se aproveitar dessa vantagem e vai a rumo do crescimento econômico.

No âmbito desenvolvimento social, o governo Lula foi mais enfático que FHC atingindo bons resultados e diminuindo a desigualdade social. Fechando seu governo com redução da inflação, da taxa de juros e apreciação cambial.

A coordenação entre controle fiscal e monetário e cambial possibilitou um bom resultado para a economia nacional. O governo de Lula chega a presidência com um caminho traçado rumo a estabilidade.

O principal problema da opção pelas metas de inflação, é que ela acaba por restringir o crescimento econômico e do PIB devido ao fato da dívida externa se relacionar à taxa de juros, que por sua vez é utilizada como instrumento de contenção da inflação.

Conclusão

O presente trabalho procurou apresentar evidências na Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a coordenação de políticas econômicas. Logo em seguida foi feito um panorama sobre a forma de condução das políticas econômicas do segundo mandato de FHC e primeiro mandato de Lula e se os governos se utilizaram da coordenação e como foi aplicada.

A Lei de Responsabilidade Fiscal do ano 2000 foi o instrumento utilizado por FHC para impor uma disciplina fiscal aos entes federativos, e a partir dela constatamos a existência da coordenação dentro da LRF. Cabendo ao ente a forma de implantação da coordenação.

A lei foi formada para, além de impor disciplina fiscal, acompanhar os objetivos de políticas dos entes federativos, e os macroobjetivos.

O período de 1999 a 2006 representou uma transição entre dois governantes de cunhos ideológicos opostos porém não representou mudanças tão significativas na condução das políticas públicas. A entrada de Fernando Henrique Cardoso na presidência representou um grande desafio na medida em que enfrentou grandes problemas como a necessidade de estabilidade da moeda, controle no Balanço de Pagamentos e diminuição de déficit do setor público.

Como política fiscal passou-se a buscar superávit primário e propiciar uma reforma estrutural. Na área monetária, passa a vigorar o regime de metas de inflação. Na política cambial, houve a passagem do regime de câmbio administrado para uma flutuação suja onde permitiu o ajuste do elevado déficit em conta corrente.

Devido a necessidade de controle fiscal FHC encerra seu mandato com alta dívida externa, muito desemprego, baixos salários e pouco crescimento da economia.

O governo Lula manteve a forma de condução das políticas adotadas por seu antecessor. Aperto fiscal, estabilidade da moeda via metas de inflação e câmbio

flutuante. Lula encerra seu mandato com diminuição da dívida externa, controle fiscal, crescimento econômico e melhorias no desenvolvimento social, devido suas políticas de distribuição de renda.

A coordenação se fez presente em ambos os governos de modo a garantir a estabilidade da moeda, controle inflacionário e fiscal e cambial. O desempenho de cada governo variou devido ao diferente cenário de cada governo.

Referências

B LAMOUNIER/ R FIGUEIREDO (organizadores). **A era FHC: Um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados,2002.

BARBOSA Nelson; SOUZA Jose A.P, **A inflexão do governo Lula: Política econômica, crescimento e distribuição de renda**,

BOYADJIAN, A. C. P. de B. Os programas de transferência de renda no Brasil no período 1992 a 2007. In: MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. (Orgs.). **O Brasil sob a nova ordem: a economia brasileira contemporânea: uma análise dos governos Collor a Lula**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 287-305.

CARVALHO Everton Freire. **Inflação e Política Monetária; Um balanço do governo Lula**, Conjuntura e Planejamento, Salvador: nº150 pg18 a 22, Novembro 2006

OLIVEIRA Gesner/ TUROLLA Frederico. **Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas**. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200008> acesso 25/03/2014

OREIRO José Luís / DE PAULA Luiz Fernando. **Pós-keynesianos e o intervencionismo estatal**Publicado no JornalValor, em 06/11/2003, p. A14.

HTTP://WWW3.TESOURO.FAZENDA.GOV.BR/PREMIO_TN/XIPREMIO/LRF/1LRF_XIPTN/1PREMIO_LRF.PDF ACESSO 21/11/2013

GIAMBIAGIE ALEM,; **Finanças Públicas**, 3ªed.; Ed. Campus.2010

GIAMBIAG E VILELLA, **Economia Brasileira e Contemporânea**, Ed. Campus,2005

RESENDE. Marco Flávio da Cunha. **O circuito *finance-investimento-poupança-funding* em economias abertas**Rev. Econ. Polit. vol.28 no.1 São Paulo Jan./Mar. 2008

SHAPIRO Edward. **Leituras Seleccionadas: SOMERS Harold M. As despesas federais e a estabilidade econômica: A falácia do orçamento Equilibrado** – ed Atlas, São Paulo 1978

SOARES, S.; SÁTYRO, N. O Programa Bolsa Família: Desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada: Texto para discussão**, n. 1424. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1424.pdf>. Acesso em 28/11/2013.

TRINDADE Jose Antonio Barreto. **A dívida pública sob a ótica da economia clássica: breve análise crítica a partir de Marx. Nome do periódico.** In: XII Encontro Nacional de economia política, 2007, São Paulo. Anuaia da SEP, 2007. v. XII.